

Arrêt

n° 259 463 du 23 août 2021
dans l'affaire X / III

En cause : X

Ayant élu domicile : au cabinet de Maître A. KILOLO MUSAMBA
rue des Drapiers 50
1050 BRUXELLES

Contre :

l'Etat belge, représenté par le Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration

LA PRESIDENTE F.F. DE LA III^{ème} CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 19 août 2021, par X, qui se déclare de nationalité congolaise (R.D.C.), tendant à la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de la décision de refus de visa de court séjour, « prise le 10 août 2021 », mais en réalité le 9 août 2021 et notifiée le 10 août 2021.

Vu le titre Ier bis, chapitre 2, section IV, sous-section 2, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, dite ci-après « *la loi du 15 décembre 1980* ».

Vu l'article 39/82 de la loi du 15 décembre 1980.

Vu le titre II, chapitre II, de l'arrêté royal du 21 décembre 2006 fixant la procédure devant le Conseil du Contentieux des Etrangers.

Vu le dossier administratif et la note d'observations.

Vu l'ordonnance du 19 août 2021 convoquant les parties à comparaître le 23 août 2021 à 11 heures.

Entendu, en son rapport, Mme M. GERGEAY, juge au contentieux des étrangers.

Entendus, en leurs observations, Me P. SENDWE-KABONGO *loco* Me A. KILOLO MUSAMBA, avocat, qui comparaît pour la partie requérante, et P. HUYBRECHTS *loco* Me F. MOTULSKY, avocat, qui comparaît pour la partie défenderesse.

APRES EN AVOIR DELIBERE, REND L'ARRET SUIVANT :

1. Faits pertinents de la cause

Le 2 août 2021 selon la partie défenderesse, mais le 3 août 2021 selon la partie requérante, cette dernière, de nationalité congolaise, a introduit une demande de visa de court séjour auprès de la maison Schengen à Kinshasa, afin de pouvoir se rendre en Belgique pour assister son épouse, de nationalité belge, laquelle souhaite accoucher en Belgique afin de bénéficier de meilleurs soins.

Le terme de la grossesse est prévu pour le 23 septembre 2021.

Le 9 août 2021, la partie défenderesse a refusé ladite demande.

Cette décision, qui a été notifiée le 10 août 2021, constitue l'acte attaqué, et est motivée comme suit :

« le visa est refusé sur base de l'article 32 du règlement (CE) n°810/2009 du Parlement et du Conseil du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas

(2) l'objet et les conditions du séjour envisagé n'ont pas été justifiées

Aucune preuve de l'activité professionnelle

Le requérant ne présente pas de preuve officielle de l'activité commerciale factures avec rentrées bancaires correspondentes, contrats, bons de commande, preuves de paiement de taxes et redevances ; et preuve d'affiliation à la sécurité sociale).

(3) vous n'avez pas fourni la preuve que vous disposez de moyens de subsistance suffisants pour la durée du séjour envisagé ou de moyens pour le retour dans le pays d'origine, ou de résidence, ou pour le transit vers un pays tiers dans lequel votre admission est garantie

Le requérant en démontre pas valablement qu'il dispose de fonds personnels pour couvrir ses frais de séjour.

(13) Il existe des doutes raisonnables quant à votre volonté de quitter le territoire des Etats membres avant l'expiration du visa

Le requérant n'apporte pas suffisamment de preuves d'attaches réelles dans le pays d'origine. Sa situation socio-économique et familiale ne garantit pas son retour au pays. »

2. Recevabilité de la demande de suspension d'extrême urgence.

2.1. A l'audience, la partie défenderesse s'est référée en substance à sa note d'observations, par laquelle elle soulève l'irrecevabilité du recours en suspension d'extrême urgence dès lors que l'acte attaqué consiste en une décision de refus de visa, qui « par nature est dépourvu d'une mesure de contrainte, le requérant se trouvant hors du territoire national ».

Elle expose que le requérant invoque, afin de justifier l'extrême urgence, ses projets familiaux, à savoir son souhait d'assister à l'accouchement de son épouse prévu en Belgique le 23 septembre prochain et de rester avec elle durant les premières semaines suivants ledit accouchement.

Elle reproche à la partie requérante de ne pas s'expliquer sur les raisons pour laquelle elle ne saurait envisager le recours à la procédure ordinaire en sollicitant, le cas échéant, un traitement prioritaire de sa demande, précisant que le délai de traitement d'un recours en suspension ordinaire étant, en vertu de l'article 39/82, §4, de la loi du 15 décembre 1980, de trente jours.

Elle estime qu'il convient en conséquence de se référer à l'enseignement découlant de l'arrêt n° 237 408 prononcé le 24 juin 2020 par le Conseil en assemblée générale.

Elle ajoute que le Conseil a déjà, par un arrêt n° 259.393 du 13 août 2021, envisagé la question de la démonstration *in concreto* de l'impossibilité d'obtenir un traitement dans le cadre de la procédure ordinaire de suspension compte tenu de la chronologie des événements invoqués à l'appui du recours en suspension d'extrême urgence.

2.2. La partie requérante a indiqué quant à elle à l'audience ne pas s'opposer à l'enseignement de l'arrêt rendu en assemblée générale, cité par la partie défenderesse, mais soutient qu'il permet la voie de l'extrême urgence lorsque la voie ordinaire ne permettrait pas de prévenir le préjudice allégué, et qu'il en irait ainsi en l'espèce.

Elle a souligné à l'audience les différences avec le cas d'espèce qui a donné lieu à l'arrêt rendu en assemblée générale, puisque le requérant est le père de l'enfant à naître et qu'il s'agit d'un premier accouchement pour son épouse.

En termes de requête, la partie requérante a fait valoir son souhait de se trouver auprès de son épouse, lors de la période entourant l'accouchement de celle-ci, dont le terme est prévu pour le 23 septembre 2021, aux motifs qu'elle tient à vivre cette expérience unique et à assister son épouse, tant sur le plan psychologique et administratif, pour le bien de son épouse et celui de leur enfant commun à naître. Elle invoque notamment un certificat médical établi par le centre de neuropathologie de l'Université de Kinshasa qui prouverait la nécessité pour son épouse d'être accompagnée de son mari lors de son accouchement en Belgique car elle serait suivie en neuropsychiatrie et que son état anxieux pourrait dégénérer en cas d'éloignement avec son époux.

Elle invoque l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, l'article 3 de la convention internationale des droits de l'enfant et le droit de son épouse d'accoucher en Belgique, qui serait garanti par la directive 2004/38.

La partie requérante a précisé que son épouse et elle-même sont tous les deux établis en R.D.C. et que son épouse a décidé d'accoucher en Belgique afin d'y bénéficier de meilleurs soins.

La partie requérante, qui n'avait pas produit le certificat médical susmentionné avec sa requête, le dépose à l'audience, de même qu'une confirmation d'un rendez-vous médical pour le 16 août 2021 et une attestation de réservation à l'hôtel Hilton, en vue d'attester que son épouse se trouve déjà en Belgique et a déjà dû se rendre à un rendez-vous antérieur sans être accompagnée de son mari.

A l'audience, elle insiste sur l'importance de la période prénatale, ajoutant que la date du terme est estimatoire et que des accouchements peuvent intervenir avant comme après la date initialement prévue.

2.3. Il convient de rappeler, en l'espèce, l'essentiel de l'enseignement découlant de l'arrêt n° 237 408 prononcé le 24 juin 2020 par le Conseil en assemblée générale, lequel indiquait ce qui suit :

« 8. L'article 39/82, § 1er, de la loi du 15 décembre 1980 dispose notamment comme suit :

« Lorsqu'un acte d'une autorité administrative est susceptible d'annulation en vertu de l'article 39/2, le Conseil est seul compétent pour ordonner la suspension de son exécution. [...]

En cas d'extrême urgence, la suspension peut être ordonnée à titre provisoire sans que les parties ou certaines d'entre elles aient été entendues.

Lorsque le requérant demande la suspension de l'exécution, il doit opter soit pour une suspension en extrême urgence, soit pour une suspension ordinaire[...]».

Le paragraphe 4 du même article indique notamment ceci :

«§ 4. Le président de la chambre ou le juge au contentieux des étrangers qu'il désigne statue dans les trente jours sur la demande de suspension. Si la suspension est ordonnée, il est statué sur la requête en annulation dans les quatre mois du prononcé de la décision juridictionnelle.

Lorsque l'étranger fait l'objet d'une mesure d'éloignement ou de refoulement dont l'exécution est imminente, en particulier lorsqu'il est maintenu dans un lieu déterminé visé aux articles 74/8 et 74/9 ou est mis à la disposition du gouvernement, il peut, s'il n'en a pas encore demandé la suspension par la voie ordinaire, demander la suspension de l'exécution en extrême urgence de cette mesure dans le délai visé à l'article 39/57, § 1er, alinéa 3 [...].».

9. L'interprétation de ces dispositions a donné lieu à des divergences dans la jurisprudence du Conseil du contentieux des étrangers quant à la question de la recevabilité d'une demande de suspension en extrême urgence de l'exécution d'une décision autre qu'une mesure d'éloignement ou de refoulement dont l'exécution est imminente. Des questions préjudicielles posées tant à la Cour constitutionnelle qu'à la Cour de justice de l'Union européenne n'ont pas permis de trancher la question dans un sens ou dans l'autre (v. notamment C.C. arrêt n°141/2018, 18 octobre 2018 - interdiction d'entrée - ; CJUE arrêt X. and X. c. Belgique du 7 mars 2017, X et X c. État belge, aff. C-638/16 PPU, - visas humanitaires - ; ord. de radiation du 24 octobre 2019, aff. C-671/19 et C-672/19, - visas étudiants-). Telle est précisément la raison pour laquelle il appartient à l'assemblée générale du Conseil de se pencher sur cette question « en vue de l'unité de la jurisprudence », comme le prévoit l'article 39/12, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 15 décembre 1980.».

Après avoir rappelé les deux lectures de ces dispositions dans la jurisprudence du Conseil, cet arrêt développe le raisonnement suivant :

« 13. Les deux lectures exposées ci-dessus s'appuient chacune sur des arguments de texte, sans avoir permis de dégager une solution univoque. Pour lever l'incertitude, il convient, dès lors, de rechercher quelle était l'intention du législateur. A cet égard, l'exposé des motifs de la loi du 15 septembre 2006 réformant le Conseil d'Etat et créant un Conseil du contentieux des étrangers mentionne ce qui suit :

« – une compétence d'annulation et de suspension pour les décisions de l'Office des Etrangers relatives à l'asile (examen Dublin) et aux autres matières du contentieux des étrangers (accès, séjour, établissement (immigration), décisions du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides relatives aux demandes d'asile des ressortissants U.E. Ce n'est en principe pas suspensif de plein droit mais on peut demander la suspension ordinaire et en cas d'exécution forcée imminente, la suspension en extrême urgence. La compétence d'annulation et de suspension a le même contenu et la même portée que celle du Conseil d'État, si bien qu'il suffit de renvoyer à celle-ci » (Projet de loi réformant le Conseil d'Etat et créant un Conseil du contentieux des étrangers, Doc. Parl., Ch. repr., sess. ord. 2005-2006, n°2479/001, p.18).

Il se comprend de cet extrait que l'auteur du projet n'envisageait la possibilité de demander la suspension en extrême urgence que dans le seul cas d'une exécution forcée imminente, ce qui ne peut pas être le cas, par nature, d'une décision refusant d'octroyer un visa.

Lors des travaux préparatoires de la loi du 10 avril 2014 portant des dispositions diverses concernant la procédure devant le Conseil du contentieux des étrangers et devant le Conseil d'Etat, la Secrétaire d'Etat à l'Asile et à la Migration a, par ailleurs, présenté comme suit les modifications apportées par son projet de loi à l'article 39/82, § 4, de la loi :

« Ainsi, il est stipulé clairement qu'une procédure d'extrême urgence n'est possible que lorsque l'étranger fait l'objet d'une mesure d'éloignement ou de refoulement dont l'exécution est imminente, en particulier parce qu'il est détenu dans un centre fermé, réside dans une maison de retour ou est mis à disposition du gouvernement, en vue de l'exécution de cette mesure d'éloignement ou de refoulement. Afin de clarifier, le délai pour introduire une procédure d'extrême urgence, prévu à l'article 39/57 de la loi, est rappelé » (Projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et modifiant les lois coordonnées du 12 janvier 1973 sur le Conseil d'État, Doc. Parl., Ch. repr., sess. ord. 2013-2014, n°3445/001, p.10).

L'intention de l'auteur du projet était donc de lever toute ambiguïté sur la nature des actes qui pouvaient faire l'objet d'une demande de suspension en extrême urgence. Le commentaire de l'article 3 modifiant l'article 39/57 de la loi du 15 décembre 1980 confirme encore cette intention. Il se lit comme suit : « *Un nouveau délai est expressément prévu lorsque l'étranger entend introduire une demande de suspension de l'exécution d'une mesure en extrême urgence. En l'absence d'une disposition législative expresse, le délai était fixé par la jurisprudence du Conseil. Toutefois, la sécurité juridique requiert une disposition légale et claire* » (Ibid. p.7).

Or, la seule disposition de cet article qui se rapporte à l'extrême urgence est l'alinéa 3 du paragraphe 1er, qui fixe les délais d'introduction de « la demande visée à l'article 39/82, § 4, alinéa 2 ».

Il se déduit de la lecture combinée de l'article 39/57, § 1er, alinéa 3, et du commentaire cité ci-dessus que l'auteur du projet n'envisageait pas de possibilité de demander la suspension de l'exécution d'une décision en extrême urgence dans une autre hypothèse que celle qui est visée à l'article 39/82, § 4, alinéa 2.

14. Ainsi, il apparaît que si la formulation initiale de l'article 39/82 de la loi a pu ouvrir la voie à une interprétation tolérant une « double filière », comme cela a été évoqué plus haut, l'exposé des motifs de la loi du 10 avril 2014 indique clairement que l'intention du législateur était, à tout le moins à ce moment, de lever l'ambiguïté sur ce point et de ne tolérer qu'une seule filière et de limiter la possibilité de demander la suspension de l'exécution d'un acte en extrême urgence à l'hypothèse d'une mesure d'éloignement ou de refoulement dont l'exécution est imminente.

15. Dans le même sens, la circonstance que dans les alinéas 3 et suivants du paragraphe 4, tels qu'ils ont été insérés par la loi du 10 avril 2014 précitée, le législateur a circonscrit de manière très détaillée les conditions et les modalités procédurales de l'examen des demandes visées à l'alinéa 2, sans à aucun moment envisager les modalités du traitement d'une demande de suspension de l'exécution en extrême urgence d'une autre décision que celles qui sont visées dans cet alinéa 2, peut également être vue comme une indication supplémentaire qu'il n'a pas voulu envisager d'autres hypothèses dans lesquelles la suspension de l'exécution d'une décision pourrait être demandée en extrême urgence.

16. Il convient également de rappeler que le législateur a fixé comme règle générale qu'une décision individuelle dont l'annulation est demandée peut aussi faire l'objet d'une demande de suspension de son exécution. Dans cette perspective, la possibilité de formuler cette demande en extrême urgence constitue une exception qui déroge aux règles communes applicables à la demande de suspension. A cet égard, l'exposé des motifs de la loi du 10 avril 2014 souligne que « la procédure d'extrême urgence doit demeurer exceptionnelle et elle ne produit qu'un [sic] effet utile, mieux que la suspension ordinaire, si elle peut faire l'obstacle [sic] à l'exécution de la décision attaquée » (ibid. p.11). En ce qu'elles dérogent à la règle générale, les dispositions créant cette exception sont donc de stricte interprétation, ce qui va également dans le sens d'une restriction de la possibilité de mouvoir la procédure en extrême urgence à la seule hypothèse expressément visée par le législateur.

17. Par ailleurs, comme cela vient d'être indiqué, la procédure en extrême urgence est une procédure exceptionnelle. Elle réduit, entre autres, les droits de défense de la partie défenderesse au strict minimum, peut être diligentée avant même l'introduction d'un recours en annulation et impose tant au juge qu'aux parties le respect de délais très stricts. De plus, dans le cadre de cette procédure exceptionnelle, la suspension peut être ordonnée sans que les parties ou certaines d'entre elles aient été entendues. Ce caractère exceptionnel et dérogatoire a, notamment, été souligné par la Cour constitutionnelle dans son arrêt n° 141/2018 du 18 octobre 2018 (point B. 8.2). Il est donc légitime et proportionné d'en limiter l'usage aux circonstances où elle constitue la seule manière de garantir l'effectivité du recours.

18. Tel n'est pas le cas lorsque, comme en l'espèce, une demande de visa est refusée. En effet, dans ce cas, la personne concernée dispose déjà d'une voie de recours effective par le biais du recours en suspension et en annulation. Pour rappel, le législateur a prévu un délai de trente jours pour statuer sur une demande de suspension ordinaire (article 39/82, § 4, alinéa 1er, de la loi du 15 décembre 1980) et, le cas échéant, la procédure des débats succincts (article 39/68, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980 et article 36, RPCCE) permet de statuer directement sur le recours en annulation. Or, à la différence d'une suspension décidée en extrême urgence, qui ne contraint pas l'autorité à réexaminer la demande de visa, un arrêt d'annulation contraint cette dernière à prendre une nouvelle décision. La procédure ordinaire en suspension et en annulation offre donc à l'intéressé un remède plus efficace qu'une suspension décidée en extrême urgence tout en garantissant mieux les conditions d'un débat contradictoire, respectant notamment l'égalité des armes entre les parties. »

L'arrêt n° 237 408 rendu par le Conseil le 24 juin 2020 en assemblée générale indique une prise de position destinée à unifier la jurisprudence concernant la lecture des dispositions légales en cause relatives au recours en suspension d'extrême urgence, qui limite celui-ci aux mesures d'éloignement et de refoulement dont l'exécution est imminente, au terme d'un raisonnement juridique auquel le Conseil se rallie en la présente cause.

2.4. Force est de constater que la décision attaquée, étant une décision de refus de visa, ne constitue pas une telle mesure. Un recours en suspension d'extrême urgence contre la décision attaquée n'est dès lors pas ouvert par la loi.

Au vu du considérant 18 de l'arrêt susmentionné rendu en assemblée générale, le Conseil observe que la question de l'effectivité du recours ouvert contre les décisions de refus de visa a bien été examinée par le Conseil statuant en assemblée générale, et qu'il a été jugé que, s'agissant de ce type de décisions, le recours à la procédure ordinaire offre à l'intéressé un remède plus efficace qu'une suspension décidée en extrême urgence, et que le recours ordinaire constitue le recours effectif de l'intéressé en la matière.

Il en va de même en l'espèce, en sorte qu'il n'y a pas lieu de s'écarter de l'enseignement susmentionné.

Si la partie requérante redoute qu'un traitement d'un recours ordinaire ne lui permette pas d'entrer sur le territoire pour assister son épouse durant la période entourant l'accouchement, le Conseil observe cependant que la partie défenderesse avait répondu à la demande de visa introduite par la partie requérante avec célérité, mais que cette demande visa datait du 2 ou du 3 août 2021, sans que la partie requérante n'indique les raisons qui l'auraient empêchée d'introduire sa demande plus tôt, alors que le terme de la grossesse devait être connu depuis plusieurs mois. Le caractère incertain du terme, invoqué par la partie requérante à l'audience, aurait en tout état de cause dû l'inciter à faire preuve de davantage de prudence et à introduire sa demande de visa à entrées multiples plus rapidement. Il apparaît dès lors que la partie requérante n'a pas fait preuve de toute la diligence requise. La crainte de la partie requérante, s'agissant de la voie procédure ordinaire, trouve dès lors en réalité essentiellement son origine dans une attitude qui lui est imputable.

Le Conseil tient également à souligner que si la partie requérante peut être suivie lorsqu'elle invoque que son épouse, en tant que ressortissante belge établie en République Démocratique du Congo, a en principe le droit revenir en Belgique, (ceci en raison de sa nationalité, mais non comme prétendue bénéficiaire de la directive 2004/38 comme indiqué en termes de requête), pour quelque motif que ce soit, en revanche la partie requérante, qui ne possède pas la nationalité belge et qui n'est titulaire d'aucun titre de séjour en Belgique, n'était pas assurée de pouvoir l'accompagner dès lors qu'elle doit être autorisée par les autorités belges compétences pour pouvoir entrer sur le territoire belge.

Il convient également de préciser que le certificat médical que la partie requérante a déposé à l'audience (qui date du 13 août 2021 et qui n'a dès lors pas pu être produit à l'appui de la demande de visa contrairement à ce que la requête prétend) se limite en tout état de cause à indiquer que l'épouse du requérant est suivie dans le centre médical concerné pour un état anxieux et qu'il est souhaitable qu'elle soit accompagnée de son mari pour son accouchement en Belgique, vu l'approche du terme de sa grossesse.

En conséquence de ce qui précède, la situation redoutée, décrite par la partie requérante, selon laquelle son épouse devrait accoucher en Belgique hors sa présence, et sans que celle-ci, ni l'enfant, ne puissent bénéficier de son assistance directe durant la période entourant l'accouchement, résulterait en premier lieu de la décision de son épouse, alors que la partie requérante et elle-même sont tous deux établis en République Démocratique du Congo, d'accoucher en Belgique, en vue de bénéficier de meilleurs soins, sans qu'il soit indiqué que sa grossesse requerrait des soins spécifiques non disponibles en République Démocratique du Congo, et en vue de faciliter des démarches administratives.

En d'autres termes, la crainte de la partie requérante qui fonde le présent recours trouve essentiellement son origine dans des convenances personnelles, lesquelles sont difficilement compatibles avec la justification de l'introduction d'une demande en extrême urgence.

2.5. Le recours en suspension d'extrême urgence est en conséquence irrecevable.

3. Dépens

En application de l'article 39/68-1, § 5, alinéas 3 et 4, de la loi du 15 décembre 1980, la décision sur le droit de rôle, ou son exemption, sera examinée, le cas échéant, à un stade ultérieur de la procédure.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL DU CONTENTIEUX DES ETRANGERS DECIDE :

Article 1er

La requête en suspension d'extrême urgence est irrecevable.

Article 2

Le présent arrêt est exécutoire par provision.

Article 3

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le vingt-trois août deux mille vingt et un par :

Mme M. GERGEAY, présidente f.f., juge au contentieux des étrangers,

M. P. MATTA, greffier.

Le greffier,

La présidente,

P. MATTA

M. GERGEAY